

# 全民健身治理现代化的机遇、挑战与路径

李龙

(长沙理工大学 体育学院, 湖南 长沙 410114)

**摘要:** 以国家治理现代化为视角, 通过分析全民健身治理现代化面临的机遇与挑战, 梳理全民健身治理现代化的路径。认为在国家治理、体育法治化以及大众健身意愿日益增强背景下, 全民健身治理迎来重要机遇, 但多主体合作共治、多向度互动协商、科学化运作程序, 以及利益多方共赢尚未形成, 对全民健身治理现代化提出了严峻挑战。构建多元主体合作共治模式, 使多主体有序参与到全民健身多元共治的新治理结构中; 以新型的“网格化”互动协商机制为重点, 有效激发社会体育民间组织以及民众个体自身的能量; 采用科学化运作程序, 保障各治理主体的参与权与成果分享权, 是全民健身治理现代化的现实路径。

**关键词:** 体育管理; 国家治理; 全民健身; 治理现代化; 多元治理

**中图分类号:** G80-05   **文献标志码:** A   **文章编号:** 1006-7116(2017)05-0031-05

## National fitness governance modernization: opportunities, challenges and paths

LI Long

(School of Physical Education, Changsha University of science & Technology, Changsha 410114, China)

**Abstract:** Based on country governance modernization as the perspective of analysis, by analyzing opportunities and challenges faced by national fitness governance modernization, the author pointed out path choices, and drew the following conclusions: under the background of ever increasingly intensified country governance, sports legalization and fitness desire of the public, national fitness governance faces important opportunities, however, multi-subject cooperative governance, multidimensional interactive negotiation, scientific operating procedures and an interest win-win situation of multiple parties, have not been formed yet, which puts forward serious challenges to national fitness governance modernization. To establish a mode of multi-subject cooperative governance to let multiple subjects to orderly participate in the new structure of national fitness multi-subject governance, to effectively stimulate the energy of social sports civil organizations and individuals themselves based on new grid style interactive negotiation mechanism as the key, to assure the participation right and achievement sharing right of various governance subjects by adopting scientific operating procedures, are realistic paths to national fitness governance modernization.

**Key words:** sports management; country governance; national fitness; governance modernization; multi-subject governance

党的十八届三中全会提出“国家治理体系与治理能力现代化”的时代命题, 为全民健身治理模式现代化转型提供了政策依据和动力<sup>[1]</sup>。全民健身治理现代化作为体育法治化建设的重要内容, 既是体育强国建设的内在要求, 也是促进全民健身事业健康发展的现实需要。国务院颁发《关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》提出“把全民健身上升为国家战略,

把增强人民体质、提高健康水平作为根本目标”<sup>[2]</sup>, 意在通过转变政府职能, 创新体育行政管理模式, 推进体育治理体系和治理能力的现代化。经济社会快速发展, 人民生活水平不断提高的现实, 决定了全民健身治理现代化的路径选择, 既不能裹足不前, 也不能照搬套用, 需要探索尊重全民健身发展规律, 又适合我国国情的现代化治理之路。

收稿日期: 2016-12-08

基金项目: 国家社科基金青年项目(15CTY005)。

作者简介: 李龙(1980-), 男, 副教授, 博士研究生, 研究方向: 体育伦理、全民健身与体育产业。E-mail: lilong6688@126.com

## 1 全民健身治理现代化的机遇

建国以来,我国全民健身治理大致经历司局治理、部委治理、国家治理阶段<sup>[1]</sup>,先后颁布了《全民健身计划纲要》《全民健身条例》等文件,有力地推动了全民健身治理工作<sup>[2]</sup>。总体来看,全民健身协同治理存在多元治理格局尚未形成,治理水平依然较低,这与我国经济社会发展不相适应。近几年来,大众全民健身意识普遍增强,国家治理现代化快速推进,体育法治化进程逐步加快,体育法治体系不断完善,这为全民健身治理现代化提供重大机遇。

1)改革开放30余年,随着人们物质文化和生活水平的不断提高,生活节奏加快、工作压力加大,参加各类健身活动的意愿日益强烈。《2014年全民健身活动状况调查公报》显示:“我国城乡居民体育锻炼的参与度大幅提高,城乡居民参加体育锻炼的意识增强,城乡居民体育健身的方法既丰富多彩,又相对集中。”<sup>[3]</sup>总体来看,我国城乡居民体育锻炼的意识增强,参加体育锻炼积极性提高,与2007年相比,经常参加体育锻炼的人数明显增加。但也暴露出场地设施不足、科学健身指导不够、健身组织不健全等问题。当前,我国体育社会组织组成呈现“倒金字塔”结构,基层体育社会组织薄弱发展滞后,自身能力建设有待加强,在全民健身事业中的重要作用尚未充分发挥<sup>[4]</sup>。面对大众健身意愿普遍增强与基层体育社会组织薄弱的现实矛盾,迫切需要运用法治思维,通过建立健全现代化治理制度,解决全民健身治理的现实问题,提高多元主体承接全民健身治理的能力。

2)党的十八届三中全会提出:“推进国家治理体系的现代化”目标,将之前的“管理”提法变为“治理”,就在于改变“单元管理”,力促“多元治理”,将社会组织、企业等纳入到国家治理主体中<sup>[5]</sup>。国家治理体系的现代化就是要实现党、国家、社会各项事务治理的制度化、规范化和程序化,目的是降低治理成本,提高治理收益,这为全民健身治理现代化提供了治理思路和行动方案<sup>[6]</sup>。《全民健身计划(2016—2020年)》指出:“提升全民健身现代治理能力,为全面建成小康社会贡献力量。”<sup>[7]</sup>当前,全民健身国家战略的实施与推进,迫切要求通过全民健身治理,促进其健康和可持续发展。国家治理现代化目标的提出为全民健身治理现代化提供了政策基础,必将有效引领全民健身由“管理”向“治理”转型发展。

3)我国体育法治化进程中,全民健身相关法律法规不断健全和完善。《全民健身条例》《全民健身计划纲要》《公共文化体育设施条例》等文件对全民健身活动的保障、开展形式、目标任务、实施步骤、法律责任等

进行了详细的规定,例如明晰健身路径规划、建设、指导、使用、维护、管理和监督等环节的权责划分,这为全民健身治理现代化奠定了法治基础<sup>[8]</sup>。此外,全民健身治理相关配套性法规也日趋增多,如《关于做好实施全民健身工程工作的通知》《中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定》《中国体育彩票全民健身工程管理暂行规定》。与此同时,地方性配套性法规,如《南京全民健身路径管理规定》和《太原市全民健身路径建设管理办法》等陆续出台,使得全民健身从“管理”走向“治理”有了法规基础<sup>[9]</sup>。

## 2 全民健身治理现代化面临的挑战

在中国现代化进程中,人口老龄化、健康全民化、公共服务多元化共时性地作用于经济转轨与社会转型<sup>[10]</sup>。全民健身治理难题被挤压在一个有限的时空中,利益关系和社会矛盾相互交织,由此诱发大量的健康危机和治理风险,直接威胁全民健康和社会稳定,迫切需要推进全民健身治理现代化。然而,全民健身多主体合作共治并未形成,多向度互动协商机制尚未建立,这对全民健身治理现代化提出了严峻挑战。

1)所谓全民健身治理现代化应是政府、社会组织和公民对于全民健身事业的多元共治格局。但目前我国全民健身管理为政府一元主导管理模式,各级政府自上而下,将社会组织和公民完全视为被动管理的对象,全民健身治理中仍然采用传统管理模式,由国家体育总局和各级体育行政部门主导统管,缺乏民众和社会的共同参与,尚未产生和形成多元主体共治的格局<sup>[11]</sup>。换言之,目前我国全民健身治理仍是政府行政力量在起作用,大众健身的供给缺乏市场竞争,体育行政部门调用社会资源进行健身治理的能力较强,社会群体、广大民众等的自主治理能力较弱。同时传统的体育行政管理格局依然根深蒂固,其具体表现为全民健身政策制定及决策过程仍由体育行政部门大包大揽,比如健身路径的选址、健身器械的配备、健身工具的使用和指导等缺乏社会组织和民众的参与,由此导致人浮于事、寻租腐败等行为偶有发生<sup>[12]</sup>。实际上近些年我国各种类型的全民健身体育活动,无论涉及的群众有多少,都是由国家出面,由各级行政主管部门按行政任务予以组织实施,社会组织和个人对于全民健身事业的参与极其有限,尽管目前我国存在各式各样的群众性民间体育组织,但大多是自娱自乐的群团组织,游离于全民健身决策权力部门之外,在涉及自身利益的全民健身资源分配上几乎没有发言权。

2)全民健身治理一方面强调通过多元主体之间的民主协商,解决全民健身的权利及资源的分配,另一

方面强调社会组织、民众个体等,中层和底层力量与顶层力量之间的互动,因此在这一过程中,传统的被管理者即社会组织、公民个体拥有了更多自治权利。而传统的依靠“上行下效”等行政主导甚至命令式的全民健身管理则是一种单向度的缺乏弹性的行政运行模式<sup>[15]</sup>。目前,我国全民健身的运行模式不能有效协调各主体以及参与者之间的关系,更无法满足协调全民健身参与者关系的需求,在体育行政部门大包大揽的全民健身管理下,民众属于服务被动接受者,尤其在全民健身决策、运行、供给等环节的参与度不高。全民健身治理的政府“霸权主义”挫伤各方参与者的积极性,由此必然导致广大群众参与意识的提高和参与途径的匮乏之间矛盾的加剧,容易带来体育行政部门与健身群众之间关系的紧张,并最终出现信任危机<sup>[16]</sup>。实际上体育行政主管部门统揽全民健身事务,从而使得民众对体育行政管理部门的认同度降低,进而导致体育行政部门治理的权威和合法性削弱。

3)从运行过程来看,全民健身治理现代化应更注重科学化的治理程序,并借助现代法制社会、民主与科学决策的治理成果,从而提升全民健身的治理效果<sup>[17]</sup>。因此,比照传统全民健身管理模式,全民健身治理应体现“科学发展观”的要求。但目前我国全民健身管理未能采取科学化的运作程序,具体表现为全民健身治理的规范化程序被有意识拒绝和无意识忽视。如全民健身路径管理和监管体系不完善,全民健身参与主体责任和利益制衡制度缺失,全民健身治理机制尚存一定缺陷与不足等,由此导致很多地区健身路径规划不合理,乡镇、社区健身站点监管和维护流于形式,全民健身路径建设、决策、监管过程中权力运行专断,全民健身治理主体的权责限定在实践中存在“失灵”现象。近些年来,尽管体育行政部门制定了部分全民健身相关监管措施,如《全民健身条例》等文件中“法律责任”部分,对治理主体不作为进行了规定,但这个总纲性的规定却没有具体实施细则,也缺乏相应的监管机制,更缺乏实施过程中的监管,在涉及对治理主体不作为要进行惩戒时,难以找到惩戒责任主体和利益制衡的相关制度。

4)全民健身治理的出发点和归宿就是“善治”,善治的最明显表现就是所有治理主体,都能通过有序的治理参与和民主协商分享治理成果。长期以来,全民健身管理成果因制度不合理,造成资源分配不均而引发社会矛盾。与全民健身管理不同的是,全民健身治理是最大限度地将治理成果惠及民生,是真正的“以人为本”的治理模式。遗憾的是,目前全民健身未能实现治理利益多方共赢局面,具体表现为政府部门在全民健身治理过程中权利过于集中,资源过于垄断;社会组织平等参

与治理的地位未得到确立,利益和资源分配得不到有效保障;民众参与渠道不畅,利益和诉求往往被忽视。由此导致很多乡镇社区健身器材油漆脱落、锈迹斑斑,零件损坏迟迟得不到维修;残障人、儿童等特殊群体的健身设施严重不足而得不到有效补给,大量全民健身场地被挪用、占用、闲置得不到必要监管<sup>[18]</sup>。由于政府部门在全民健身管理中的权力过于集中,致使体育社会组织、民众等参与治理的能动性不足。社会组织及民众等参与全民健身治理的意愿得不到满足,正当利益得不到保障,多方共赢的局面自然难以形成。

### 3 全民健身治理现代化的路径选择

#### 3.1 构建多元主体合作共治模式

全民健身治理机制首先需要解决的就是政府对于全民健身运动的独家垄断,全民健身治理现代化倡导体育行政管理部门职能调整。全民健身治理现代化是社会民主、公平与正义在全民健身事业中的落实。按照全球治理委员会的认识:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。”<sup>[19]</sup>因此,原本被排挤在全民健身资源分配权力中心之外的“被管理者”,将有序参与到全民健身多元共治的新治理结构中。

事实上在全民健身新的权力结构中,政府权力并非完全退出,而只是在政府、社会组织与公民所构成的新治理系统中,政府的角色由原来的资源分配控制者,转变为资源共享质量监督者。因此,在全民健身新的治理结构中,需要划定体育行政部门的权力边界和管辖范围,厘定职责权利,加强对体育行政部门权力执行过程的监管,对越权、侵权、不履职行为进行惩戒和问责,加强监督管理力度,增强工作人员的依法履职意识;加强对体育行政部门行使权力中事前、事中、事后的过程监管,充分发挥上下级体育行政部门之间、同级体育行政部门、监督管理机构之间的跨界合作,切实提高全民健身治理能力和治理效果<sup>[20]</sup>。总之,体育行政部门要自我限权、有效放权、制度化分权,回归全民健身事业的掌舵者和监管人的角色。

同时,在体育行政部门统筹全民健身事业的基础上,必须动员社会力量、广大群众,充分发挥各体育健身治理主体的作用,有序补充,全社会合力营造全民健身的良好氛围;培育具有一定管理技术和经验的团队、积极参与市场化健身路径建设的企业、能承担和履行相关责任和义务的群众,实现多元共治。具体来说,在全民健身治理中,国家体育总局和各级体育行政部门主导和统筹各参与治理主体,履行决策权和负责宏观调控,把握全民健身总体规划;各辖区、各

有关单位是管理主体和健身设施管理人,负责健身路径的维护和管理;体育器材生产企业、社会体育组织等是公共体育器材供给主体,承担健身设备的生产、供给、维修;广大民众是全民健身路径的使用主体,参与全民健身相关决策、表达自己的健身需求、享受参与体育健身的权利,同时遵守健身公共秩序。

另外,还必须加强全民健身治理组织建设,逐步完善机构设置、人员配置、职能分工、等级层次和权力边界设定,构建集体育行政管理部门、社区居委会、村委会、公园管理部门、小区物业等有机结合的治理组织结构。并且,理顺政府、市场和社会之间的关系,完善要素结构和治理格局。比如全民健身路径的生产、审批、对口供应等环节均采用招标投标方式,采用政府统筹下的市场竞争模式,引入民间资本,将政府规划并出资建设的大型体育场馆(公共体育市政)与社会资本开发建设的体育场地及器械合理搭配、公平竞争;让民营企业、社会资本进入全民健身领域的竞争,形成“体育行政部门-市场-民众”有机结合的治理体系和“分权协同”的治理格局<sup>[21]</sup>。

### 3.2 形成“网格化”互动协商模式

全民健身治理现代化应在维护体育行政主管部门顶层设计权威,科学主导与监督的前提下,激发民间社会体育组织以及民众个体的能量,整合各种全民健身的资源,尊重社会体育民间组织以及民众个体的创造,鼓励对于全民健身资源开发探索,并最终引领全民健身运动的潮流。这是新型的全民健身治理机制,这种机制称为“网格化”互动协商机制<sup>[9]</sup>。这一机制并不排斥政府体育行政力量在“微改革”进程中的担当与地位,换言之,我国全民健身治理改革实际上是双轨制、二元主体的互动,即政府体育行政力量与民间体育力量的相互激励。网格化互动协商模式,不仅可以促进政府体育行政力量与民间体育力量之间的互动,而且可以充分激发民间全民健身多元主体的互动与协商热情。

体育管理部门要以民众的健身需求和偏好为导向,在健身路径的选址、健身器械的配备、健身工具的使用等环节,鼓励民众参与其中,并且更多放权给受赠方的基层管理部门管理,实现体育健身领域的公民自治;在强化政府规划并出资建设健身场馆的同时,鼓励社会资本和民间力量开发建设市区、社区公共体育场地,实现政府主体与非政府主体的合作共赢;在拓宽资金供给渠道上,广泛发动“社会捐赠”“单位自筹”,允许社会资本进入公共体育领域提供产品和服务,确保平等参与全民健身路径建设的权利;并实现从大众健身需求调研、健身场所选址和设计、健身器械供给、健身过程监管、健身路径维护,以及重大事

故责任追究等多个环节的制度管控,以及根据地域差异、区域规划、健身偏好、经济水平,因地制宜制定区域性专项政策和微观操作层面的保障措施。

全民健身治理的“网格化”互动协商模式的形成,也需要打破体育行政部门的一元化治理结构,加强部门间的合作,积极探索多要素参与、多部门融合的“体育行政部门+”的治理结构;集聚多方要素投入,优化要素资源配置、加强政策整合力度,发挥整体合力以及政策在全民健身治理体系中的基础性作用,通过政策内容与执行主体间的协同,有效整合治理资源,为全民健身治理现代化提供保障;并且体育行政部门要简政放权,在全民健身治理过程中发挥核心纽带作用,加强对全民健身事业的宏观调控,在治理中起引领和统筹作用。同时,还要加强与其它非政府组织、第三方机构、企事业单位以及健身受众群体的合作力度,共同提升治理效果,并最终形成全民健身的“网格化”互动协商模式。

### 3.3 采用科学化运作程序

全民健身治理现代化需要科学化的运作程序支撑,在全民健身治理中强调“四个尊重”,即对民众身心发展权利的尊重、对全民健身市场规律的尊重、对治理主体参与权与成果享有权利的尊重,以及对全民健身自身运行规律的尊重。因此,全民健身治理现代化必须以实事求是的科学精神,推进全民健身事业的全过程,充分调查、理性分析、缜密试验和扎实推广,以此杜绝偶然性、随意性和情绪化的管理行为。

全民健身治理科学化运作程序的实现,需要构建全民健身现代化治理新秩序。只有全民健身治理主体的权力和治理客体的权利规范和有保障,才能构建良好全民健身治理秩序。在理顺全民健身管理部门权力边界的同时,进一步提高治理客体的参与意识,维护广大民众参与全民健身治理的权利;在公共体育设施的规划方面征求民意,确保规划的科学性和实效性;在公共体育健身设施配置中引入竞争机制,满足广大民众的多样化健身需求。国家体育总局以及各级体育行政部门要加强全民健身监管力度,完善全民健身监管体制,加强事前、事中、事后全过程监管,实现监管的全程覆盖;提升监管人员的能力和责任心;大力培养多重监管主体,充分发挥市场、社会组织、广大群众、新闻媒体在全民健身治理中的监管作用,构建立体式监管网络,提升监管效率<sup>[14]</sup>。

全民健身治理制度体系是各项治理工作有序开展保障,要完善体制、健全机制,充分发挥制度治理能力,提升全民健身治理水平。进一步完善各项治理体制,改变体育行政部门单一的治理模式,将全民健

身的相关制度进一步细化;在公共体育健身设施的选址和规划、路径建设的竞争和选用、筹资渠道的多元化、路径管理和服务等各方面,建立民主科学、法治完备、运转有序的治理体制;建立全民健身相关利益诉求和表达机制、参与机制、利益矛盾处理机制等,并通过建立激励和奖惩机制,激发社会组织参与全民健身决策、供给和管理。

全民健身治理科学化运作程序的实现,还需要创新全民健身治理的体制机制。创新工作机制、构建多元化治理模式,确保全民健身治理体系有序开展、良性运转;提升创新意识和创新思维,增强全民健身体制机制的时代色彩和针对性;在健全完善全民健身治理机制的基础上,注重创新和优化,根据各地区实际,因地制宜修正并完善机制,提高治理针对性。创新全民健身的激励机制,拓展激励对象的范围;通过不断改革创新体育社会组织发展的机制,支撑起全民健身治理体系的运转,进而促进全民健身事业的全面开展,满足广大人民群众的身心需求,不断提高全民身体素质和生活质量。

党中央提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”,为全民健身治理现代化提供了总体框架和行动指南。在全面推进国家治理现代化的背景下,体育法治化进程不断加快,体育法律法规逐步完善,为全民健身治理现代化带来了难得机遇。但同时,全民健身治理现代化也面临从“管理”到“治理”的巨大挑战。全民健身治理现代化就是要通过构建规范化、制度化、程序化的治理体系,形成多元共治局面,降低治理成本,提高治理收益,实现利益共享。当前,全民健身治理现代化,需要构建多元主体合作共治模式,使多元主体有序参与到全民健身多元共治的新治理结构中,形成“网格化”互动协商机制,有效整合治理资源,为全民健身治理现代化提供保障,并采用科学化运作程序,支撑治理体系运转,稳步实现全民健身治理的现代化。

#### 参考文献:

- [1] 宋才发. 中国国家治理现代化及其法治保障探讨[J]. 党政研究, 2017(1): 80-86.
- [2] 国务院. 国务院关于加快发展体育产业促进体育消费的若干意见[Z]. 2014-10-20.
- [3] 卞昌店. 论我国全民健身治理的历程与转型[C]//第十届全国体育科学大会论文摘要汇编. 北京: 中国体育科学学会, 2015.
- [4] 公冶民. 论国家治理现代化视阈下的体育治理[J]. 首都体育学院学报, 2014, 26(4): 292-297.
- [5] 国家体育总局. 2014 年全民健身活动状况调查公报[Z]. 2015-11-16.
- [6] 刘鹏. “十三五”时期中国体育事业发展面临五大挑战[EB/OL]. [2016-11-10]. <http://www.chinanews.com/ty/7691063.shtml>.
- [7] 改革总目标: 推进国家治理体系和治理能力现代化[EB/OL]. [2016-11-12]. <http://politics.people.com.cn/n/c70731-23518922.html>.
- [8] 胡鞍钢. 中国国家治理现代化的特征与方向[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 4-10.
- [9] 国务院. 全民健身计划(2016-2020 年)[Z]. 2016-06-24.
- [10] 陈晓荣, 罗永义, 柳友荣. 公共治理视域中的体育治理[J]. 上海体育学院学报, 2013, 37(1): 23-27.
- [11] 国家体育总局. 中国体育彩票全民健身工程管理规定[Z]. 2000-09-18.
- [12] 唐皇凤. 有效推进我国国家治理现代化的战略路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 38-46.
- [13] 于善旭, 闫成栋. 论深化体育改革对体育现代化治理的法治依赖[J]. 体育学刊, 2015, 22(1): 1-8.
- [14] 刘东波. 全民健身路径管理中的责权问题研究[J]. 西安体育学院学报, 2015, 32(4): 415-417.
- [15] 杨桦. 深化体育改革推进体育治理体系和治理能力现代化[J]. 北京体育大学学报, 2015, 38(1): 1-7.
- [16] 郭修金, 陈德旭. 治理视阈下社会力量参与全民健身研究[J]. 南京体育学院学报(哲学社会科学版), 2016, 30(4): 11-16.
- [17] 于善旭. 论法治体育在推进体育治理现代化中的主导地位[J]. 上海体育学院学报, 2014, 38(6): 1-6.
- [18] 体育场荒废事件频现[EB/OL].[2016-11-30]. <http://news.xinhuanet.com/politics/.htm>.
- [19] 姜熙. 体育法治全球化的典型例证与法理分析[J]. 体育学刊, 2012, 19(1): 30-36.
- [20] 于善旭. 创建深化体育改革与建设法治体育互为推进的新常态[J]. 上海体育学院学报, 2016, 40(1): 12-20.
- [21] 薄贵利. 推进政府治理现代化[J]. 中国行政管理, 2016, 40(5): 52-56.